



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS GRADUACAO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**LEANDRO ANDRÉ CARDOSO DE SOUZA**

**DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL: UM ESTUDO DO SISTEMA  
ARRECADATÓRIO E DE TRANFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO  
PERÍODO DE 2006 A 2013**

**VITORIA  
2017**

**LEANDRO ANDRE CARDOSO DE SOUZA**

**DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL: UM ESTUDO DO SISTEMA  
ARRECADATÓRIO E DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO  
PERÍODO DE 2006 A 2013**

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis do Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Ciências Contábeis.

**Orientador: Prof. Dr. Robson Zuccolotto**

**VITÓRIA  
2017**

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)  
(Biblioteca Central da Universidade Federal do Espírito Santo, ES, Brasil)  
Bibliotecária: Perla Rodrigues Lôbo – CRB-6 ES-000527/O

---

S729d Souza, Leandro André Cardoso de, 1978-  
Desenvolvimento municipal : um estudo do sistema  
arrecadatório e de transferências intergovernamentais no  
período de 2006 a 2013 / Leandro André Cardoso de Souza. –  
2017.  
59 f. : il.

Orientador: Robson Zuccolotto.  
Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) –  
Universidade Federal do Espírito Santo, Centro de Ciências  
Jurídicas e Econômicas.

1. Federalismo. 2. Municípios. 3. Impostos - Arrecadação. 4.  
Transferências de recursos financeiros governamentais. I.  
Zuccolotto, Robson. II. Universidade Federal do Espírito Santo.  
Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas. III. Título.

CDU: 657

---



## **ATA DA 52ª SESSÃO PÚBLICA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO DO MESTRADO DO LEANDRO ANDRÉ CARDOSO DE SOUZA**

Às **14 horas** do dia **27** do mês de **dezembro** do ano de **2017**, na sala 621, do ED VI, CCJE-UFES, campus de Goiabeiras, em Vitória (ES), reuniu-se à Banca Examinadora composta pelos Professores Dr. Robson Zuccolotto (PPGCON – Orientador), Dr. José Elias Feres de Almeida (PPGCON - UFES) e Dr<sup>a</sup>. Teresa Cristina Janes Carneiro (UFES) para a sessão pública de Defesa de Dissertação do mestrando **Leandro André Cardoso de Souza**, com o tema: **“DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL: UM ESTUDO DO SISTEMA ARRECADATÓRIO E DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO PERÍODO DE 2006 A 2013”**. Presente os membros da banca e o examinando, o presidente deu início à sessão, passando a palavra ao aluno; após exposição de 30 minutos por parte do examinando, os membros da banca formularam as suas arguições, as quais foram respondidas pelo aluno; em seguida, o presidente da sessão solicitou que os presentes deixassem a sala para que a banca pudesse deliberar; ao final das deliberações, o presidente da sessão convocou o mestrando e os interessados para ingressarem na sala; com a palavra, o presidente da banca leu a decisão da banca que resultou a **APROVAÇÃO** do examinando; por fim, nada mais havendo, foi encerrada a sessão da qual se lavra a presente ata, que vai assinada pelos membros da banca examinadora e pelo mestrando.

  
Prof. Dr. Robson Zuccolotto (Professor Orientador)

  
Prof. Dr. José Elias Feres de Almeida (PPGCON - UFES)

  
Profª. Drª. Teresa Cristina Janes Carneiro (UFPB)

  
Mestrando Leandro André Cardoso de Souza

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus por tudo que ele traz para mim.

À Kely, minha esposa amada, que está sempre do meu lado e me proporcionou a oportunidade de ser pai do menino Lucas.

Franklin e Nadia, meus pais, nos quais não tenho palavras para descrever.

Aos professores Robson Zucolotto e Luiz Cláudio Louzada por toda disponibilidade e ajuda em encontrar soluções.

Ao João José Ferreira Simões pela amizade formada durante esses anos de curso.

## RESUMO

Esse estudo tem como objetivo verificar de que maneira a arrecadação de competência municipal e as transferências constitucionais afetam o desenvolvimento local. Para tanto foram analisados 4.446 municípios do Brasil durante período de 2006 a 2013. Dessa forma, foi utilizado como variável dependente o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal como variável independente o Produto Interno Bruto municipal, o Índice de Esforço Fiscal e o Indicador de Arrecadação Própria, estes formulados a partir dos impostos sobre serviços, dos impostos de transmissão onerosa de bens imóveis, dos impostos de propriedade territorial urbana, das taxas das transferências estaduais e federais. Os dados foram trabalhados em *per capita* para melhor entender a necessidade local. Como resultado foi demonstrado a importância da receita própria aos municípios. Outro ponto relevante foi a indicação de que o sistema de transferências constitucionais não necessariamente está produzindo efeitos no desenvolvimento local.

**Palavras-chave:** federalismo; municípios; desenvolvimento local; arrecadação própria; transferências constitucionais.

## **ABSTRACT**

This study aims to verify how the collection of municipal competence and constitutional transfers affect local development. For that, 4,446 municipalities of Brazil were analyzed during the period from 2006 to 2013. Thus, the Firjan Municipal Development Index was used as the independent variable, the Municipal Gross Domestic Product, the Fiscal Effort Index and the Own Collection Indicator, These are formulated from service taxes, onerous real estate taxes, urban land property taxes, state and federal transfer fees. The data were worked out in per capita to better understand the local need. As a result it was demonstrated the importance of own revenue to municipalities. Another relevant point was the indication that the constitutional transfer systems do not have a marked effect on municipal development.

**Keywords:** federalism; municipality; local development; own tax receipts; constitutional transfers; panel data

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Maiores Populações Excluindo Capitais .....	30
Tabela 2 - Municípios Maiores Recebedores da Cota-Parte do ICMS .....	31
Tabela 3 - Transferências Totais de FPM e Cota-parte .....	31
Tabela 4 - Maiores Populações.....	41
Tabela 5 - Estrato populacional por número de habitantes .....	41
Tabela 6 - Estatísticas Descritivas das variáveis do modelo .....	45
Tabela 7 - Correlação entre as variáveis independentes escalonadas .....	46
Tabela 8 - Análise de multicolinearidade das variáveis.....	47
Tabela 9 - Regressão para o Índice de Desenvolvimento Municipal.....	48

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 - Descrição das Variáveis.....	35
Quadro 2 - Composição do Índice FIRJAN .....	36

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Figura 1- Participação dos Tributos Municipais na Arrecadação Própria .....	25
Figura 2 - Arrecadação do Imposto sobre Serviços .....	25
Figura 3 - Arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano .....	26
Figura 4 - Arrecadação do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis .....	27
Figura 5 - Arrecadação do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis .....	27



## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO .....	10
1.1	CONTEXTUALIZAÇÃO E MOTIVAÇÃO AO TEMA .....	10
1.2	DEFINIÇÕES OPERACIONAIS .....	11
1.3	PROBLEMA DE PESQUISA .....	12
1.4	OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS .....	14
1.5	JUSTIFICATIVA DA PESQUISA .....	15
1.6	ESTRUTURA DO TRABALHO .....	15
2.	REFERENCIAL TEÓRICO .....	17
2.1	O FEDERALISMO FISCAL .....	17
2.1.1	AS TEORIAS DO FEDERALISMO FISCAL .....	17
2.2	DESCENTRALIZAÇÃO .....	19
2.2.1	DESCENTRALIZAÇÃO E OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS .....	20
3.	AUTONOMIA MUNICIPAL COMO ENTE FEDERADO .....	23
3.1	RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS .....	23
3.1.1	RECEITAS PRÓPRIAS .....	23
3.1.2	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS .....	28
4.	METODOLOGIA .....	33
4.1	COLETA DE DADOS E DEFINIÇÃO DA AMOSTRA .....	36
4.2	VARIÁVEL DEPENDENTE .....	36
4.5	MODELOS ECONÔMICOS .....	42
5.	ANÁLISE DOS RESULTADOS .....	43
5.1	ESTATÍSTICA DESCRITIVA .....	44
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	50
	REFERÊNCIAS .....	52

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO E MOTIVAÇÃO AO TEMA

Desde a República, o Brasil optou pela forma de estado federativo para tentar promover a distribuição mais equânime de poder entre as regiões (PACHECO et al., 2015). Com a Constituição de 1988, os municípios foram reconhecidos como membros da federação em pé de igualdade com os Estados no que diz respeito a direitos e deveres ditados pelo regime federativo (REZENDE, 2001). Essa repartição de competências outorgou aos municípios diversas funções na alocação dos recursos públicos, mas essas obrigações não foram devidamente compensadas com o crescimento das receitas próprias causando uma dependência financeira dos municípios brasileiros, principalmente, por parte da União (MASSARDI, 2014).

Segundo Rezende et al. (2014) a estrutura federativa brasileira é historicamente marcada por desequilíbrios de poder entre a esfera central e os governos subnacionais, com clara prevalência da União frente aos demais entes. Conforme Brose (2014), a descentralização é parcial, na forma que a União concentra grande parte dos recursos e do poder decisório, de maneira que os demais entes federativos, sobretudo os municípios, fiquem submissos aos repasses e as alterações nas políticas nacionais promovidas pelo governo federal.

Para Basílio (2013), a administração pública municipal nem sempre dispõe da estrutura necessária para exercício completo dos seus encargos sociais. Em termos federativos, a magnitude das transferências intergovernamentais no Brasil justifica-se pela limitação da base tributária própria dos municípios, restrita ao patrimônio imobiliário e à parte do produto sobre os serviços (Cossío, 2002), mas o crescimento destas transferências pode gerar uma preguiça fiscal aumentando as ineficiências na limitada arrecadação municipal (COSSÍO, 1998).

As receitas tributárias próprias municipais cresceram 159,24% entre 2006 e 2013. Apesar do grande crescimento destas receitas no período, as transferências da União e dos Estados aos municípios cresceram de R\$ 73,1 bilhões em 2006 para R\$ 156,6 bilhões em 2013, um aumento de 144,22%. Evidenciando um elevado grau de participação das transferências na receita total municipal. Em números relativos, isso significa que, as transferências, que representavam 71,00% da receita total dos

municípios brasileiros em 2006 passaram a representar para 66,78% no ano de 2013, mesmo com uma pequena queda percentual, esta ainda representa uma grande participação nas receitas dos municípios.

Estudos comprovam que um elevado grau de transferências induz à ineficiência na arrecadação ou a aumento desproporcional de gastos (ORAIR; ALENCAR, 2010), ou seja, transferências que teriam como objetivo reduzir as desigualdades regionais podem acabar beneficiando ou prejudicando determinadas localidades (PRADO, 2007). Dessa forma, se cria uma necessidade permanente de recursos externos, causando não só uma dependência financeira, mas também um atrelamento político (MENDES; MIRANDA; COSSÍO, 2008).

Além disso, há um desestímulo ao crescimento de arrecadação própria em que se opta pela via mais cômoda das transferências que se fundamentam, em grande medida, na arrecadação de tributos menos visíveis dos outros entes da federação (ORAIR; ALENCAR, 2010). Em relação aos tributos municipais, vale ressaltar que, parte significativa das cidades brasileiras, não tem interesse em intensificar a cobrança dos impostos próprios. Como a participação dessa arrecadação na composição da receita é, em média, muito baixa. O custo político de se aumentar o esforço fiscal na arrecadação, provavelmente, seria muito maior do que a vantagem de aumentar as receitas (TRISTÃO, 2003).

## 1.2 DEFINIÇÕES OPERACIONAIS

Conforme descrito anteriormente, nesta seção são apresentadas as definições operacionais adotadas nessa pesquisa.

A primeira definição se trata de dependência financeira dos municípios, esta corresponde à falta de recursos gerados pelos seus tributos próprios para cumprir as obrigações constitucionais.

A segunda definição se compreende na estrutura necessária para o exercício de seus encargos. Grande parte das municipalidades brasileiras se compõe de pequenas cidades, muitas delas predominantemente rurais, que não apresentam estrutura administrativa para exercer a função de tributar nem de fiscalizar o efetivo pagamento dos impostos devidos.

Com as demandas da população e as obrigações legais aos municípios esses ficam responsáveis por uma série de encargos sociais, como saúde, educação, iluminação pública entre outros.

A qualidade em que são ofertados esses serviços públicos implica diretamente a desenvolvimento da região. Ou seja, a prestação desses serviços pode afetar a qualidade de vida da população.

A arrecadação própria corresponde aos principais tributos de competência conforme estabelecido na Constituição Federal. São eles: imposto sobre serviços de qualquer natureza – ISS que incide sobre os serviços prestados em seu território, sendo esse o de maior participação na arrecadação tributária.

Cabe destacar que o ISS é um tributo em que declaração é realizada pelo contribuinte, assim está sujeito a fiscalização posterior pela administração tributária com objetivo de verificar o adequado pagamento dos valores.

Outro tributo é o Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU referente à propriedade urbana construída ou não. O outro é o Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI que tem como fato gerador a transferência da propriedade imobiliária. Por fim, as Taxas, que se originam do poder de polícia do ente.

As transferências consideradas nesse trabalho são os valores recebidos pelos municípios pela União e estados nas quais fazem parte. No caso específico, os valores recebidos a título de participação no fundo municipal da União e o referente à cota-parte do ICMS repassado pelo estado da federação onde se localiza o município.

Muitas cidades possuem uma arrecadação própria insuficiente para financiar sua estrutura, dessa forma, essas ficam muito dependente das transferências financeiras realizada pelos outros entes, o que compromete sua independência administrativa como membro da federação.

### 1.3 PROBLEMA DE PESQUISA

Conforme, Musgrave (1976), a prestação do serviço público não pode estar sujeita ao mecanismo de estabelecimento de preços pelo mercado, através da oferta e procura. Mas, os problemas da relação entre a formulação e a implementação das

políticas públicas estão situados na desconexão entre os níveis de conhecimento de formuladores e o público-alvo (VIANA, 1996).

Desta forma, faz-se importante levantar as questões a fim de compreender as diversas dimensões do federalismo fiscal e suas interdependências para, então, identificar os caminhos da atual dinâmica do federativo fiscal que não despreze a qualidade do sistema tributário (PINTO MIRANDA; RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2010).

Essa interseção existente entre a política tributária e o processo de municipalização merece, portanto, ser estudada como ponto determinante na configuração da administração pública, haja vista o fato da partilha das receitas fiscais influenciarem diretamente nas finanças dos entes federativos sobre tudo no caso dos governos subnacionais (PINTO MIRANDA; RODRIGUES DE OLIVEIRA, 2010).

Estudos indicam que uma descentralização em nível local melhora a eficiência e a eficácia na produção de serviços públicos com a aproximação das preferências dos cidadãos locais (COSSÍO, 2000). Essa proximidade com o cidadão facilita a percepção das necessidades e anseios de cada grupo, se ajustando a suas peculiaridades (FAGUET, 2006).

Ainda nessa concepção, ocorre um maior controle no que se refere à gestão pública por parte da população, o que faz com que as esferas inferiores de governo sejam, preferencialmente, mais responsáveis na alocação dos recursos (NAZARETH; LÍRIO, 2016).

Por outro lado, Resende (2006) questiona os benefícios no longo prazo para a manutenção de um federalismo cooperativo, modelo que utiliza critérios redistributivos nas transferências de recursos entre os entes subnacionais, uma vez que a transferência de recursos das localidades mais ricas para os mais pobres poderia estar fomentando incentivos equivocados, o que comprometeria a economia nacional.

Além disso, estudos como Weingast (2009) e Weingast (2014) apontam que governos financeiramente mais dependentes de transferências estão sujeitos a maiores níveis de corrupção, influência de grupos de pressão e a uma alocação

mais ineficiente de recursos. O que pode acarretar em uma pior aplicação do dinheiro público e os resultados ficaram comprometidos frente aos valores utilizados.

Frega (2004) afirma que crescimento de transferências cria um desestímulo à eficácia operacional dos mecanismos de arrecadação municipais, em favor de um clientelismo que atrela cada vez mais a estrutura municipal a repasses e transferências provenientes de outras esferas de poder. E mais, essas transferências intergovernamentais, propiciam uma fonte de receita sem a contrapartida do custo político da cobrança de tributos e desestimulam o esforço fiscal dos governos municipais (TRISTÃO, 2003). Ou seja, pode-se inferir que uma transferência de recursos pode desestimular a fiscalização tributária por parte do ente.

Sendo assim, Oates (2005) defende que só uma reforma nas instituições políticas e fiscais que alterasse a estrutura de incentivos dos que tomam as decisões de orçamento local poder resolver esses problemas.

Dessa forma, o problema de pesquisa definido para esse trabalho é: **Como as receitas próprias, a fiscalização tributária e as transferências constitucionais, por parte dos governantes municipais afetam o desenvolvimento local?**

#### 1.4 OBJETIVO GERAL E OBJETIVOS ESPECÍFICOS

O objetivo geral deste trabalho é: **Descrever a relação em que as receitas tributárias próprias, a fiscalização tributária e as transferências incondicionais impactam no desenvolvimento municipal.**

Este trabalho possui ainda como objetivos específicos:

- a) Determinar se uma maior participação das receitas próprias influencia o desenvolvimento municipal.
- b) Analisar se um esforço maior na fiscalização dos impostos por parte do município impacta no desenvolvimento municipal.

- c) Identificar em que nível as transferências incondicionais se relacionam com o desenvolvimento do município.

## 1.5 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

A importância deste estudo reside no fato de que um diagnóstico da composição das receitas dos municípios do Brasil faz-se fundamental para aportar conhecimentos que possam ser úteis ao planejamento de forma a se alcançar um desenvolvimento continuado.

A Administração Pública e suas entidades, em certo sentido, pertencem aos cidadãos. No entanto não há, em geral, canais adequados para que os cidadãos façam ouvir suas necessidades, nem há meios de informação sobre o que se passa dentro da administração pública (TEIXEIRA; SANTANA, 1994).

O problema é que é difícil estimar a capacidade fiscal, ou seja, a capacidade do ente de realizar a cobrança e arrecadação dos seus tributos, de um município com base em *proxis* de bases tributárias (ORAIR; ALENCAR, 2010). Isso é devido à inexistência dos dados fiscais, demográficos e socioeconômicos em nível local. Dessa forma, como um estudo empírico, esse trabalho busca relacionar indicadores no esforço arrecadatório, receitas próprias tributárias e transferências recebidas com índices de desenvolvimento municipal a fim de comparar os municípios brasileiros.

A média do Índice FIRJAN que engloba educação, renda, saúde apresentou no período de 2006 a 2013 um crescimento de 17,25%, considerando todos os municípios brasileiros, enquanto a soma das transferências incondicionais com as receitas tributárias próprias das cidades apresentou um crescimento de 126,28%.

Dessa forma, busca-se uma pesquisa que investigue o Índice de Desenvolvimento Municipal e a estrutura arrecadatória.

## 1.6 ESTRUTURA DO TRABALHO

No primeiro capítulo, a introdução, foram abordadas questões sobre o motivação do tema e o seu objetivo. Também as principais definições e justificativa de pesquisa.

O segundo capítulo, referencial teórico, foi realizado uma discussão sobre o federalismo fiscal e a descentralização. Buscou-se explicar as principais teorias do federalismo fiscal e as características da descentralização municipal brasileira.

No terceiro capítulo, intitulado autonomia municipal, houve um breve resumo sobre a composição da arrecadação municipal. Explanando as características e diferenças entre as receitas próprias e as de transferências recebidas pelos municípios.

Na metodologia foram detalhados procedimentos realizados para a realização da pesquisa. As técnicas estatísticas utilizadas para o tratamento dos dados e as variáveis utilizadas no modelo econométrico.

No quinto capítulo, foi realizada a análise dos resultados obtidos, evidenciando os resultados encontrados dentro do objetivo desse estudo, o desenvolvimento municipal.

Finalmente, de título considerações finais, foram apresentadas as conclusões sobre o a pesquisa.



## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 O FEDERALISMO FISCAL

Segundo Soares (1998), são pressupostos do federalismo: existência de uma Constituição Federal; igualdade entre os entes federados; repartição, pelo texto Constitucional, de competências (federais, estaduais e municipais) existência de um poder fiscalizador do cumprimento da Constituição; garantia da integridade dos entes, que tem sua autonomia assegurada através da descentralização política e repartição de competências.

Cabe destacar no texto constitucional brasileiro em seu Art. 18:

“A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos nos termos desta Constituição”.

As principais consequências sob o aspecto do federalismo fiscal são o vasto campo de competências impostas aos municípios e a instituição de transferências compensatórias da União semelhantes aquelas feitas em benefício dos Estados (TRISTÃO, 2003). Segundo Lovato (2006) esse ordenamento jurídico no federalismo é determinado pela distribuição de competências entre a União, os estados e os municípios sejam essas políticas, econômicas ou administrativas.

A União e os entes federados podem concorrer em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Cada parte decide, dentro de sua esfera de poder, de maneira separada e independente, com a ressalva da prevalência do direito federal (BERCOVICI, 2002). Dessa forma, cada ente possui sua responsabilidade de tributar e alocar os recursos conforme suas necessidades locais, respeitando o pacto federativo.

#### 2.1.1 AS TEORIAS DO FEDERALISMO FISCAL

A noção de federalismo fiscal está diretamente relacionada com os níveis de taxação centralização e descentralização do Estado (OLIVEIRA, 2016). As principais teorias que estudam o federalismo fiscal podem ser diferenciadas em federalismo fiscal de 1ª geração e de 2ª geração.

No federalismo fiscal de primeira geração, a questão básica é avaliar a intensidade das diferenças de preferências e custos dos bens públicos e dos efeitos de transbordamentos e, então, estabelecer o alinhamento eficiente entre as esferas de governo (BERCOVICI, 2002). Já na teoria de federalismo fiscal de segunda geração, se destacam as redefinições providas no conceito de descentralização sob a influência da escolha pública e da nova economia institucional (BERCOVICI, 2002).

Pondera Oliveira (2016), que uma das maiores preocupações no sistema federativo é o total de dívidas dos governos subnacionais que podem comprometer a estabilidade fiscal nacional, no caso destes se endividarem demais acreditando que o Ente Central os socorra no futuro. Na teoria do federalismo fiscal de segunda geração não se considera mais o governo como um agente benevolente com o objetivo de maximizar a função de utilidade dos cidadãos, pressupostos típicos dos modelos clássicos de primeira geração (NAZARETH; LÍRIO, 2016).

Dessa forma, Oates (2005, p. 449), resume:

“Em síntese, o Federalismo Fiscal de Segunda Geração manteve como elemento central a esfera fiscal, mas agregou enquanto áreas de estudo a dimensão política e outras dimensões consideradas necessária para se redesenhar uma atuação fiscalmente responsável dos governos subnacionais em contextos descentralizados. Essa atuação não seria automática, dependendo, além de mecanismos de *accountability*<sup>1</sup>, locais redesenhados da edificação de institucionalidades coordenadoras no âmbito das relações intergovernamentais.”

Sendo assim, Nazareth e Lírio (2016) destacam que a recomendação do federalismo fiscal de segunda geração é que as unidades subnacionais de governo devem enfrentar uma Restrição Orçamentária Rígida, isto é, elas devem escolher políticas de gastos que correspondam à efetiva e auto-sustentada capacidade de gerar receitas, retirando os incentivos à ineficiência.

Ainda segundo Nazareth e Lírio (2016), essa restrição é a responsabilidade de ofertar bens públicos com receitas próprias de forma a criar incentivos necessários para os governantes locais realizarem uma administração responsável ou uma realização de um esforço fiscal.

---

<sup>1</sup> A *accountability* vem com o sentido de se prestar contas as autoridades de níveis superiores ou a um público democrático, com a finalidade informativa e democrática da avaliação.

Pode-se afirmar então que a rigidez orçamentária requer que os governos subnacionais suportem todas as consequências das suas políticas fiscais, impedindo a transferência dos prejuízos financeiros para outras unidades que favoreceria a estabilidade e o equilíbrio do federalismo ao longo prazo.

## 2.2 DESCENTRALIZAÇÃO

A aplicação prática da Escolha Pública<sup>2</sup> resultou na eleição da descentralização fiscal e política como ferramentas de melhoria da eficiência e da atuação pública subnacional, visto que possibilitaria a redução do tamanho do governo como um todo, bem como, o estímulo de uma ampla concorrência entre os diferentes níveis de governo (BERCOVICI, 2002).

O teorema da descentralização de Oates estabelece que, se as demandas em duas comunidades por um serviço público diferem, não ocorrendo economia de escala para uma provisão centralizada do mesmo, nem efeitos de extravasamento, podem-se aumentar o bem-estar e a eficiência, descentralizando-se sua provisão em resposta à demanda social (OATES, 1991).

Dessa forma, segundo Vargas (2011) a descentralização promoveria ganhos de eficiência, sob a hipótese de que as esferas locais conhecem melhor as necessidades e preferências da população por serviços públicos. Conforme Tiebout (1956): “espera-se que o padrão de receitas-despesas para bens e serviços escolhidos pelo governante se adapte as preferências do consumidor-eleitor”.

Discorre Aghón (1993) que a administração descentralizada seria mais eficiente do que a administração central, e a luta pelo poder político nesse âmbito causaria menos dano, em face de uma maior transparência da mesma. A diversidade regional permitiria maior liberdade de escolha e mobilidade, tendendo a formar aglomerações de pessoas com preferências similares, nos moldes do Modelo de Tiebout<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup>A Escolha Pública escrita por Aghón (1993), na qual se outorga um aumento significativo de competências ou responsabilidades em matéria de gastos e receitas aos governos locais ou subnacionais, os quais obteriam grande parte de suas receitas por meio de seus contribuintes.

<sup>3</sup> O Modelo Tiebout construído em 1956 por Charles Tiebout pressupõe que o contribuintes/eleitores/consumidores em caso de insatisfação com a localidade haveria uma mobilidade para comunidades que mais satisfizessem suas preferências por bens públicos.

Os críticos da descentralização levantam questionamentos, inicialmente pondo em dúvida o próprio papel de promotor de eficiência, mas, em especial, destacando os seus impactos desfavoráveis no gerenciamento macroeconômico. Avaliada sob o prisma da estabilização, a descentralização tenderia a complicar as estratégias de restrição fiscal e financeira no âmbito macroeconômico. Isso porque, geralmente, a estabilização é empregada sob o controle do governo central, cujo poder fiscal, num sistema descentralizado, seria insuficiente para atar o impacto considerado necessário (VARGAS, 2011).

Complementando, Vargas (2011), escreve que a descentralização complicaria o exercício da função estabilizadora exercida pelo governo central. Argumenta-se que, para atuar de maneira relevante, esse governo deveria ter peso em termos de arrecadação tributária e de gastos o que não ocorreria em sistemas com elevados níveis de descentralização fiscal e financeira.

Outro ponto a se levantar, seria que uma excessiva descentralização por meio de transferências poderia neutralizar os esforços de ajuste fiscal do governo central, voltados para ampliar receitas e reduzir gastos, o que também incentivaria a busca de bases tributárias não partilhadas e menos eficientes, gerando novas distorções no sistema tributário (PRUD'HOMME; SHAH, 2002).

Indo além, as transferências intergovernamentais podem também gerar desestímulos à busca de base própria de arrecadação Prud'homme e Shah (2002), tornando os entes subnacionais cada vez mais dependentes do Ente Central.

### 2.2.1 DESCENTRALIZAÇÃO E OS MUNICÍPIOS BRASILEIROS

É usual caracterizar a federação brasileira como altamente descentralizada, e isto tem sido fortemente associado à expansão que se verificou na receita disponível para os governos municipais ao longo da última década (REZENDE FILHO, 2015a). Essa alcançou no ano de 2013, um total de R\$ 233.054.090.179,21 considerando apenas as receitas próprias e as transferências constitucionais.

A descentralização no Brasil possui contornos próprios, uma vez que houve também um significativo aumento das atribuições dos municípios, ou seja, esse processo ocorrido seria mais adequadamente descrito como uma municipalização,

em que, a execução efetiva dos gastos públicos foi claramente deslocada para ao âmbito municipal (PRADO, 2007).

Para Arretche (1996), há um aparente paradoxo no processo de descentralização das políticas públicas no Brasil. Em que o sucesso da descentralização está ligado ao fortalecimento das capacidades institucionais e administrativas do Governo Federal, que é o nível de governo que dirige e coordena a implementação das políticas descentralizadas pelos entes federados.

Por outro lado, existe um aumento de atribuições por parte dos governos locais que criou um desequilíbrio entre a demanda por bens e serviços públicos e as disponibilidades financeiras de cada nível de governo (MENDES, 1994). Pode-se dizer então, que houve uma inversão da Lei de Say Fiscal, pois, deveria haver, inicialmente, uma descentralização financeiro-orçamentária para que os governos locais pudessem desenvolver seus encargos de forma autônoma (PRADO, 2003).

Esse desequilíbrio pode ser classificado de duas maneiras, o vertical e o horizontal. O desequilíbrio fiscal vertical é caracterizado como uma situação em que os governos subnacionais não possuem fontes de recursos suficientes para custear as funções que lhes são designadas, ao passo que o governo central com sua maior capacidade para arrecadação tributária, pode dispor de recursos fiscais acima de suas necessidades de gastos (MENDES, 1994).

Já o desequilíbrio fiscal horizontal refere-se ao desequilíbrio entre unidades de governo do mesmo nível. Uma vez que existem diferenças consideráveis entre a renda, a riqueza e as operações comerciais e produtivas de diferentes estados e municípios, também haverá diferenças em suas capacidades de arrecadação (MENDES, 1994).

Vale citar Nazareth (2007, p.71), que destaca que:

“O desenho ideal de um sistema de financiamento, dentro da Federação, impõe adequar a disponibilidade de recursos às demandas sociais de cada localidade, ou seja, promover uma redistribuição de recursos, entre os níveis de governo – vertical – e dentro de cada um – horizontal -, que seja compatível com a correspondente atribuição de responsabilidade e encargos visando o atendimento das demandas sociais”.

Ou seja, existe uma “brecha fiscal” que se tenta amenizar através das transferências entre os entes da federação. No entanto, o repasse, que deveria ser norteado por critérios orçamentários, mediante a análise de receita e despesa, na realidade, se rege, primordialmente, por critérios políticos e isso, se deve também, a dificuldade em se aferir o *quantum* a ser despendido em cada ente, pois, em uma federação de dimensão continental como a brasileira, a variação de preços se posta como um adversário à mensuração dos gastos (OLIVEIRA, 2016).

Em suma, não se deve olvidar que a Constituição brasileira, primando pelo “estado do bem estar social” aumentou suas competências albergando diversos direitos sociais como serviços públicos, e os tem descentralizado para a responsabilidade dos entes federativos locais, que, exauridos em seus orçamentos, se veem reféns das transferências da União para executar seus encargos (GIROLDO; KEMPFER, 2012).

### 3. AUTONOMIA MUNICIPAL COMO ENTE FEDERADO

Com o reconhecimento na Constituição Federal de 1988 dos municípios como membro da federação brasileira destaca (BONAVIDES, 2014, p. 345):

“O artigo que inseriu o município na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil, fez com que ele, ao lado do Distrito Federal, viesse a formar aquela terceira esfera de autonomia, cuja presença, nos termos em que se situou, altera radicalmente a tradição dual do federalismo brasileiro, acrescido agora de nova dimensão básica”.

Mas a autonomia não é completa, já que os municípios não têm representação legislativa no senado federal, assim, não participam de modo direto das decisões na formação da vontade nacional como ocorre com os estados-membros (GIROLDO; KEMPFER, 2012). Em razão dessa opção brasileira os municípios são atingidos por políticas econômicas e tributárias decididas no legislativo federal e que interferem em sua autonomia financeira, especialmente, na formação das transferências intergovernamentais (GIROLDO; KEMPFER, 2012).

#### 3.1 RECEITAS E TRANSFERÊNCIAS DOS MUNICÍPIOS

##### 3.1.1 RECEITAS PRÓPRIAS

A constituição federal em seu artigo 156 define os impostos municipais:

Art. 156. Compete aos Municípios instituir imposto sobre:

I – propriedade predial e territorial urbana;

II – transmissão “*inter vivos*”, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por sua natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direito a sua aquisição;

III – serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Como pode ser observar os governos locais assumem a responsabilidade pela tributação do patrimônio físico e sobre serviços prestados em seu território. Observa Silva (1995) que há um consenso de que os tributos mais adequados para o nível local são aqueles que incidem sobre a propriedade imobiliária já que eles minimizam os conflitos de competência.

Deve-se destacar também, as vantagens do imposto incidir sobre unidades fisicamente localizadas dentro dos limites geográficos e, desta forma, possibilitam

maior autonomia financeira aos governos locais na medida em que o valor da propriedade não sofre oscilações de curto prazo em decorrência de flutuações no nível de atividade econômica do país Bercovici (2002). No entanto, muitas vezes, os governos locais enfrentam dificuldades na sua arrecadação, seja por motivos econômicos, administrativos ou políticos.

Esse modelo de competência tributária adotada pelo país atribui aos municípios a arrecadação de tributos cujos fatos geradores ocorrem em áreas urbanas, ignorando a realidade de que muitos municípios são, predominantemente, rurais. Esse fator, combinado com a diferença de desenvolvimento econômico entre regiões, são os principais fatores que causam um desequilíbrio entre receitas e despesas nos municípios (TRISTÃO, 2003).

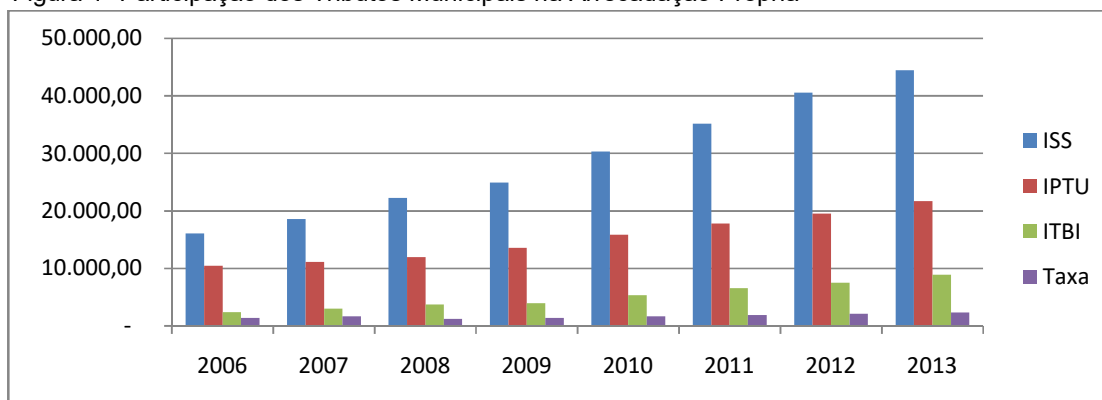
Isso se deve ao entendimento de que o processo de urbanização brasileiro é dificultado por uma regra peculiar. De acordo com a legislação vigente, considera-se como cidade e, portanto, zonas urbanas, as sedes municipais que possuam padrões mínimos de urbanização, independentemente do número de habitantes que tenham (MOUTINHO, 2016).

Somando-se a isso há um desestímulo ao esforço de arrecadação própria oferecida pela via mais cômoda das transferências, que se fundamentam, em grande medida, na arrecadação de tributos menos visíveis por outros entes da federação (ORAIR; ALENCAR, 2010).

Dessa maneira, a elevada desigualdade da distribuição da receita tributária municipal pode ser atribuída não somente à concentração das bases tributáveis, mas também aos obstáculos de diversas naturezas que tendem a dificultar (ou ao menos não incentivar) a arrecadação própria pelos menores municípios (ORAIR; ALENCAR, 2010).



Figura 1- Participação dos Tributos Municipais na Arrecadação Própria



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Comparabrasil.com, referentes aos anos de 2006 a 2013, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Valores em Milhares R\$

Dentre os tributos de competência municipal, o ISS mostrou ser o imposto com maior capacidade de arrecadação.

Figura 2 - Arrecadação do Imposto sobre Serviços



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Comparabrasil.com, referente ao ano de 2010, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

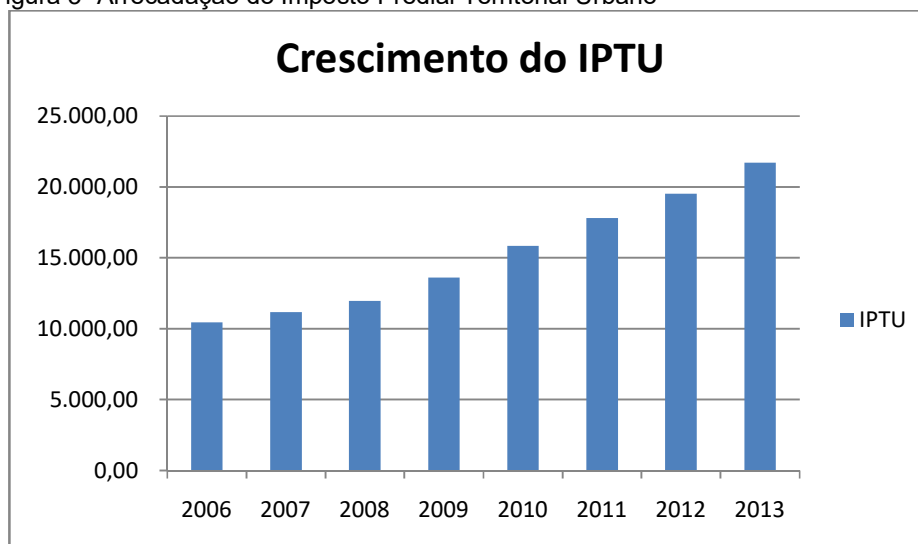
Valores em Milhares R\$

No que se refere ao IPTU- imposto de propriedade predial e territorial urbana - , a cobrança tem se revelado uma tarefa difícil para a maior parte dos municípios. Martoni; Longo: Torres (1994) e Rezende (2001) observam que o Brasil apresenta

índices de arrecadação sobre a propriedade imobiliária baixa se comparadas com os padrões internacionais.

A forma mais eficiente para a cobrança do IPTU é a consolidação da planta genérica de valores, tarefa ainda muito difícil para grande parte dos municípios brasileiros (ARAÚJO, 2012). Apesar da dificuldade de implementação, pode-se observar que houve um aumento da arrecadação de 107,98% entre os anos de 2006 e 2013.

Figura 3- Arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano

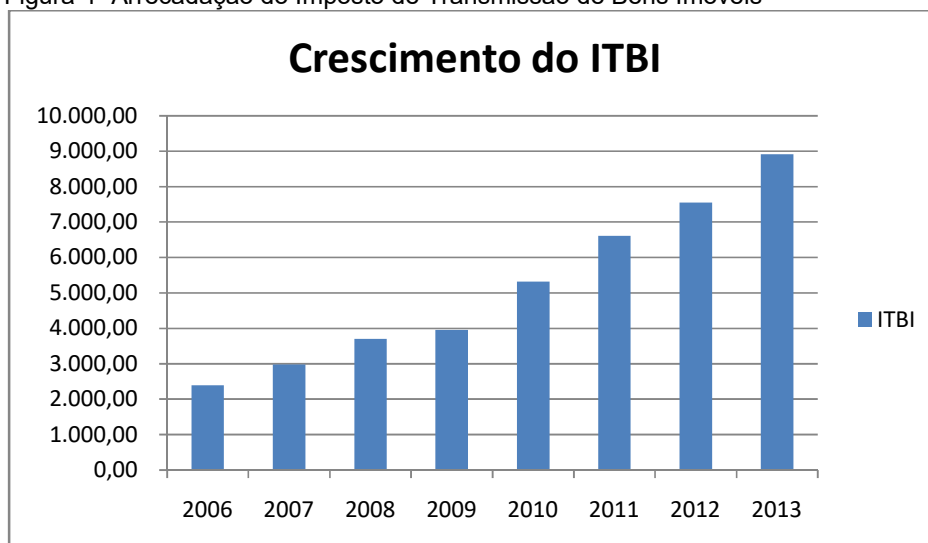


Fonte: Elaboração própria com base em dados do Comparabrasil.com, referente ao ano de 2010, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Valores em Milhares R\$

Outro imposto que faz parte da base tributária dos municípios é o de transmissão *inter vivos*, a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, este representa aproximadamente 10% da arrecadação própria.

Figura 4- Arrecadação do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis

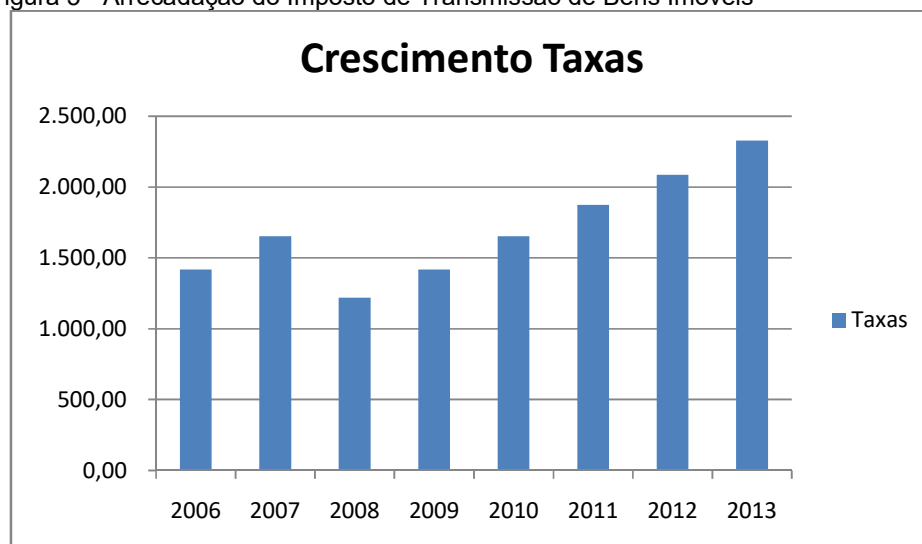


Fonte: Elaboração própria com base em dados do Comparabrasil.com, referente ao ano de 2010, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Valores em Milhares R\$

No caso das taxas estas compostas pela Taxa de Coleta de Lixo e as Taxas pelo Poder de Polícia, essas representam no Brasil cerca de 3,5% da receita tributária municipal e são cobradas por quase a totalidade dos municípios.

Figura 5 - Arrecadação do Imposto de Transmissão de Bens Imóveis



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Comparabrasil.com, referente ao ano de 2010, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Valores em Milhares R\$

### 3.1.2 RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS

Devido à grande disparidade entre as regiões no Brasil, cabe, principalmente, a União minimizar as diferenças regionais com as transferências incondicionais, conforme estabelecido na carta magna. Além disso, os Estados transferem parte de sua receita com o Imposto sobre circulação de mercadorias com seus municípios.

Essas transferências intergovernamentais desempenham um papel fundamental no financiamento dos municípios brasileiros e dividem-se em dois grandes grupos, as transferências oriundas da União e as transferências feitas pelos estados (COSSÍO, 1998).

Uma característica do sistema de transferências tributárias incondicionais no Brasil é o fluxo vertical para baixo dos recursos. O governo federal transfere recursos aos estados e municípios e, os estados, por sua vez, transferem recursos a seus municípios. Não existem transferências dos Estados e Municípios ao Governo Federal, nem dos municípios aos Estados (TRISTÃO, 2003).

Seu caráter incondicional se deve ao fato que sua alocação não está vinculada a um fim específico, ou seja, o gestor público local tem livre arbítrio para utilizar o recurso da forma que melhor entender, segundo critérios de conveniência e oportunidade (REZENDE FILHO, 2015a).

O Art. 159 da Constituição Federal estabelece que 11,025% do produto arrecadado dos impostos sobre renda e proventos e dos produtos industrializados sejam distribuídas pelo Fundo de Participação dos Municípios. Em 2007 a Emenda Constitucional nº 55 incrementou em mais um por cento a participação dos municípios na transferência, ao adicionar a alínea “d” ao inciso I do artigo 159.

Observa-se dessa forma, que o Governo Central transfere parte de sua receita tributária aos governos locais visando, basicamente, solucionar eventuais desequilíbrios entre a capacidade financeira do governo local e a demanda de sua população por um bem ou um serviço público (MENDES, 1994).

Sendo assim, as transferências incondicionais visam à equalização das brechas horizontais, que são provenientes de diferenças entre a capacidade de autofinanciamento e as demandas existentes de cada ente do mesmo nível de

governo, e das brechas verticais, que são a disparidade entre as responsabilidades atribuídas a determinado nível de governo e os recursos fiscais que lhe são disponíveis para desempenhá-las (REZENDE FILHO, 2015a).

Esses recursos nas mãos da União apresentam uma ameaça ao pacto federativo, vez que a disponibilidade de recursos é fator que representa o grau de autonomia financeira do ente federado – Estado e Municípios (NAZARETH, 2007).

A Lei 5.172 de 1966 estabelece os critérios de partilha dos recursos. Como se observa, essa distribuição é realizada da seguinte forma: 10,0% do FPM, é destinada às capitais que são determinadas por duas variáveis básicas: a população e a renda per capita. As Capitais são Brasília e as capitais estaduais. Outro grupo de municípios são os Municípios da Reserva, que são aqueles com população superior a 142.633 habitantes. Estes recebem 3,6% do fundo seguindo o mesmo critério das capitais.

O restante recebe 86,4% dos recursos do FPM, e a sua distribuição se dá com base em uma única variável: população, sendo que os Municípios da Reserva participam cumulativamente nessa distribuição.

Ou seja, os municípios de maior renda *per capita* são menos favorecidos na distribuição do FPM do que aqueles de menor renda per capita. Além disso, a população é considerada estática, não levando em conta o crescimento populacional nos seus critérios de cálculo (REZENDE FILHO, 2015a).

Outro problema dos critérios de distribuição do FPM está no limite a partir do qual o município passa a fazer jus à cota máxima de participação: 156 mil habitantes. Ocorre que é muito amplo o intervalo entre 156 mil habitantes e a maior população municipal do país o que prejudica os municípios mais populosos (MENDES, 1994). Além disso, conceitua que a distorção ora apontada implica em menores transferências *per capita* de FPM justamente para municípios onde há maior demanda por bens e serviços públicos (os municípios mais populosos) e maior transferência por capita para onde há menor demanda.

Tabela 1- Maiores Populações Excluindo Capitais

UF	Município	População 2013
SP	Guarulhos	1.299.249
SP	Campinas	1.144.862
RJ	São Gonçalo	1.025.507
RJ	Duque de Caxias	873.921
SP	São Bernardo do Campo	805.895
RJ	Nova Iguaçu	804.815
SP	Santo André	704.942
SP	Osasco	691.652
PE	Jaboatão dos Guararapes	675.599
SP	São José dos Campos	673.255
SP	Ribeirão Preto	649.556
MG	Uberlândia	646.673
MG	Contagem	637.961
SP	Sorocaba	629.231
BA	Feira de Santana	606.139

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Comparabrazil.com, referente ao ano de 2013, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Por outro lado, os municípios com população abaixo de 150 mil habitantes, em especial aqueles com menos de 50 mil habitantes, são beneficiados pela atual partilha (MENDES, 1994).

O prejuízo desses municípios é amplificado pelo sistema da principal transferência incondicional a nível estadual, a cota-parte relativa ao imposto sobre circulação de mercadorias e serviços.

A constituição federal em seu Inc. IV do art. 158 estabelece:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV – vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre a prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Essas transferências do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços – ICMS - são feitas seguindo critérios na base de três quartos proporcionalmente o valor adicionado no território de cada município e até um quarto conforme lei estadual dispuser. Ou seja, a maior parte das transferências é direcionada justamente para os municípios de maior atividade econômica, em especial os mais industrializados (MENDES, 1994).

Tabela 2 - Municípios Maiores Recebedores da Cota-Parte do ICMS

UF	Município	Cota-parte 2013
SP	São Paulo	6.944.284.762,84
RJ	Rio de Janeiro	2.227.683.751,75
AM	Manaus	1.172.617.399,25
SP	Guarulhos	1.092.091.809,89
SP	São Bernardo do Campo	1.082.915.935,08
MG	Belo Horizonte	855.420.393,29
SP	Campinas	824.098.713,08
CE	Fortaleza	807.530.138,14
PE	Recife	802.037.866,24
PR	Curitiba	751.898.065,02
SP	São José dos Campos	719.454.468,23
SP	Paulínia	716.832.519,53
MG	Betim	703.997.024,87
SP	Barueri	670.120.383,69
RJ	Duque de Caxias	650.762.554,60

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Comparabrazil.com, referente ao ano de 2013, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).  
Valores em R\$

Esse valor adicionado do ponto de vista econômico representa o valor da riqueza produzida pelos contribuintes de ICMS localizada no município. Em outras palavras, o que esses contribuintes agregaram de valor aos insumos adquiridos por ele num determinado período.

Em consequência, como observa Silva (1995), a evolução do valor adicionado municipal acompanha o processo de industrialização e desenvolvimento de cada município. Os municípios que apresentarem crescimento econômico passaram a gerar mais valor adicionado e obterão um acréscimo no índice de participação.

Tabela 3 - Transferências Totais de FPM e Cota-parte

Anos	FPM	Cota-parte
2006	33.044.340.121,38	40.084.864.404,95
2007	39.452.287.026,98	43.512.627.950,77
2008	48.419.049.754,52	51.340.280.417,33
2009	47.298.643.683,57	52.833.933.116,42
2010	51.500.833.699,88	64.610.365.319,91
2011	62.217.433.881,60	71.471.026.598,97
2012	62.518.418.545,81	76.955.452.761,14
2013	68.339.946.416,49	87.296.291.854,50

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Comparabrazil.com, referente ao ano de 2013, disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).  
Valores em R\$

Destaca-se, portanto, a posição da cota-parte do ICMS como a principal transferência recebida pelos entes municipais. Insta frisar, que uma importante consequência da má alocação de transferências unilaterais é a renúncia fiscal (NÓBREGA, 2014).

Ou seja, havendo renúncia fiscal em nível municipal, os bens e serviços públicos de consumo local passam a ser financiados pelos contribuintes de todo país(MENDES, 1994). Uma possível explicação para essa inércia tributária seria o fato de que, tendo uma fonte de recursos livre do ônus político decorrente da tributação, dificilmente o município procurará aumentar substancialmente sua arrecadação (TRISTÃO, 2003).

Outra consequência da não utilização de critérios que capturem as demandas da localidade é o *Efeito Flypaper*<sup>4</sup> que se caracteriza pelo fato de que as transferências intergovernamentais tendem a fazer com que as unidades receptoras (governos regionais e locais) expandam seus gastos em vez de serem redistribuídos entre os contribuintes, por meio, por exemplo, da diminuição de impostos (NAZARETH; LÍRIO, 2016).

---

<sup>4</sup> O Efeito Flypaper consiste no endividamento dos governos estaduais e municipais ano após ano acreditando que o poder central, no caso a União Federal, irá resgatar o ente caso necessário.



#### 4. METODOLOGIA

O presente trabalho caracteriza-se como pesquisa aplicada com abordagem quantitativa, apoiada em procedimentos estatísticos e interpretativos *ex-post-facto*. A origem dos dados é documental e sua coleta foi feita através da internet, com corte longitudinal, descrevendo seus comportamentos e realizando correlações estatísticas entre elas.

Conforme Gil (1999), esse estudo pode também ser considerado como descritivo, pois, além do entendimento da natureza dos fenômenos observado é “a descrição das características de uma determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”.

A análise realizada baseou-se em um painel de dados utilizando como base a totalidade dos municípios brasileiros, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), as receitas tributárias próprias e as transferências constitucionais incondicionais (FPM e Cota parte do ICMS) devidos aos municípios no período de 2006 a 2013. A escolha desse período se foi realizada conforme a disponibilidade dos dados. Anterior ao ano de 2006 devido à existência de diversos dados faltantes e a data final do estudo foi devido à mudança da metodologia do IFDM que se teve início em 2014. Além disso, estão excluídas nesse computo as receitas correntes patrimoniais e de serviços, as transferências voluntárias correntes e de capital recebidas pelos municípios.

Os critérios para se mensurar a eficiência das políticas públicas são medidas indiretas, ou seja, são construtos que devem ser operacionalizados por medidas diretas com o uso de indicadores (FREGE, 2005). O Índice Firjan utilizado nesse trabalho serve como esse instrumento de avaliação, por sua comparatividade longitudinal e vertical. As dimensões da educação, da saúde e do emprego & renda estão sendo avaliadas, assim, espera-se observar o efeito sobre o cidadão da gestão dos recursos providos pela unidade federativa de nível local.

Outras variáveis importantes para o modelo são: PIB, se o município está localizado em região metropolitana, se ele é a capital do Estado, e sua população.

Insta frisar que esse estudo optou em trabalhar com dados *per capita* e não em valores brutos, o que é importante para poder capturar a realidade em termos da

variação da população ao longo do tempo e, logicamente, a demanda proporcional pelo número de habitantes. Trabalhar com dados *per capita* também é importante para o momento da análise, pois os conceitos trarão o panorama da redistribuição de recursos proporcionando o melhor entendimento o perfil do ente estudado (OLIVEIRA, 2016). Os dados populacionais foram coletados conforme as projeções anuais realizadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE disponível para consulta em seu sítio. Ressalta-se que os dados faltantes na população foram preenchidos com a média aritmética simples do ano posterior e anterior para minimizar a perda de dados.

Além disso, que todos os valores foram corrigidos a preços correntes como referência o ano de 2010 para que cada ano seja avaliado aos preços desse mesmo ano.

Quadro 1- Descrição das Variáveis

Variável	Tipo	Sinal esperado	Descrição	Referência
PIB	Contínua	+	Produto Interno Bruto do Município	(FREGA, 2005)
Capital	Categórica	+	Assume valor 1 para capitais e 0 caso contrário	(STN, 2012)
Metropolitana	Categórica	-	Assume valor 1 para municípios de região metropolitana (exclusive capitais) e 0 caso contrário	(MENDES, 1994)
Rec. Trans.	Contínua	+	Valor recebido a titulo de transferências constitucionais	(NAZARETH, 2007; (TRISTÃO, 2003)
IEF	Contínua	+	Arrecadação ISS sobre transferências estaduais	(TRISTÃO, 2003).
IAP	Contínua	+	Arrecadação própria sobre a arrecadação total	(MENDES, 1994)
Centro-oeste	Categórica	+	Assume valor 1 para municípios na Centro-oeste e 0 caso contrário	(MENDES; MIRANDA; CÓSIO, 2008)
Sul	Categórica	+	Assume valor 1 para municípios na Região Sul e 0 caso contrário	(MENDES; MIRANDA; CÓSIO, 2008)
Norte	Categórica	-	Assume valor 1 para municípios na Região Norte e 0 caso contrário	(MENDES; MIRANDA; CÓSIO, 2008)
Nordeste	Categórica	-	Assume valor 1 para municípios na Região Nordeste e 0 caso contrário	(MENDES; MIRANDA; CÓSIO, 2008)
Sudeste	Categórica	+	Assume valor 1 para municípios na Região Sudeste e 0 caso contrário	(MENDES; MIRANDA; CÓSIO, 2008)
Estrato População	Categórica	-/+	Estratifica os municípios por sua população	(MENDES, 1994); (MENDES; MIRANDA; CÓSIO, 2008)

Fonte: Elaboração própria

#### 4.1 COLETA DE DADOS E DEFINIÇÃO DA AMOSTRA

Para fins de pesquisa foi escolhido como fonte os dados fornecidos pelos municípios à Secretaria do Tesouro Nacional, retirados a partir do sítio do Compara Brasil. A princípio foram coletadas informações referente à totalidade dos municípios brasileiros, excluindo apenas Brasília devido suas peculiaridades tributárias.

A amostra se iniciou com 5.560 municípios e após a exclusão dos dados faltantes, restaram 4.446 municípios totalizando uma amostra final de 35.570 observações.

#### 4.2 VARIÁVEL DEPENDENTE

##### Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - IFDM

Referência para o acompanhamento do desenvolvimento sócio econômico brasileiro, o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal monitora três áreas – Emprego & Renda, Educação e Saúde – utilizando estatísticas oficiais. Acompanham-se os desafios sócios econômicos no prisma da competência municipal.

O método de construção do índice não se encontra disponível para análise, sendo informados, apenas os critérios de composição do índice e não sua metodologia de formulação.

Quadro 2- Composição do Índice FIRJAN

IFDM		
Emprego & Renda	Educação	Saúde
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Geração de emprego formal</li> <li>• Absorção da mão de obra local</li> <li>• Geração de Renda formal</li> <li>• Salários médios do emprego formal</li> <li>• Desigualdade</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Matrículas na educação infantil</li> <li>• Abandono no ensino fundamental</li> <li>• Distorção idade-série no ensino fundamental</li> <li>• Docentes com ensino superior no ensino fundamental</li> <li>• Médias de horas aula diárias no ensino fundamental</li> <li>• Resultado do IDEB no ensino fundamental</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Número de consultas pré-natal</li> <li>• Óbitos por causas mal definidas</li> <li>• Óbitos infantis por causas evitáveis</li> <li>• Internação sensível à atenção básica (ISAB)</li> </ul>

Fonte: Federação da Indústria do Estado Rio de Janeiro

Dessa forma, é possível determinar se adoção de políticas específicas apresentaram os resultados esperados com ênfase na qualidade de vida de sua

população. Esse índice varia de 0 a 1, sendo que quanto maior o valor mais desenvolvido pode ser considerado o município.

#### 4.3 VARIÁVEIS INDEPENDENTES

Indicador de Arrecadação Própria

$$IAP = \frac{RECP}{(RECP + RECT)} \quad (Equação 1)$$

Em que:

- RECP é a receita própria municipal gerada pela arrecadação dos impostos e taxas de sua competência.
- RECT é o somatório das receitas transferidas pela União e pelos estados aos municípios.

A utilização desse indicador se compõe devido à demonstração da importância da arrecadação própria, sendo que esta depende das bases tributáveis no município e das alíquotas que as incidem. E a base tributável, por sua vez, depende do nível de renda do município, do peso das atividades urbanas e do grau de formalização da atividade econômica na localidade.

Dessa forma, municípios que estejam mais estruturados possuiriam maiores receitas tributárias (MENDES, 1994). O que se espera com esse indicador é que uma maior relação entre a receita própria e a totalidade dos ingressos financeiros resulte em melhor desenvolvimento.

Assim, a composição da receita própria é composta dos quatro principais tributos municipais, sendo eles:

- O imposto sobre serviços de qualquer natureza (ISS), que é o principal tributo de competência municipal (PAIVA, 2005), e incide sobre os serviços prestados pelas empresas localizadas no município.
- O Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU que tributa à propriedade urbana e cuja cobrança existe a necessidade de uma planta genérica de valores para os imóveis (TRISTÃO, 2003).

- O Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, que tem como fato gerador a transferência onerosa de imóveis e seu crescimento indica melhoria da atividade imobiliária (KHAIR; VIGNOLI, 2000).
- As Taxas que são um tributo sem grande expressividade na arrecadação total, mas muito utilizado pela administração municipal. Sua cobrança está vinculada ao custo do custo dos serviços a qual se destinam (KHAIR; VIGNOLI, 2000).

Para compor as receitas de transferências, foram utilizadas as duas principais receitas recebidas:

- O Fundo de Participação Municipal – FPM, essa variável é a principal transferência da União em busca de equalização fiscal dos municípios brasileiros (OLIVEIRA, 2016). Os critérios básicos estabelecidos para sua repartição são: população e inverso da renda *per capita*. Dado que esses critérios não capturam a realidade de cada localidade existe a possibilidade de se transferir recursos fiscais de uma região de alta renda *per capita* para outra de baixa renda *per capita* (WORD BANK, 1992).
- Outra transferência é o Fundo de Participação Estadual (Cota-parte ICMS) – FPE. Essa é a maior receita de transferência recebida pelos municípios (REZENDE FILHO, 2015a) e seu principal critério de rateio privilegia os municípios em que acontece a maior atividade econômica (MENDES, 1994). Mesmo com a maioria dos estados buscando minimizar as diferenças dos critérios estabelecidos pela Constituição Federal na parte que corresponde à lei própria, o maior montante fica atrelado ao estabelecido pela carta magna (REZENDE FILHO, 2015b).

Diante das fontes de recursos apresentadas espera-se que os municípios que recebam mais transferências e maior arrecadação própria possuam um maior desenvolvimento regional.

## Índice de Esforço Fiscal

$$IEF = \frac{ISS}{(Cota \quad Parte ICMS)} \quad (Equação 2)$$

Em que:

- ISS é o Imposto Sobre Serviços arrecadado pelo município
- Cota-Parte do ICMS são os valores recebidos pelas transferências por parte do estado na qual o município faz parte.

Esse índice procura buscar o desincentivo oferecido pelas transferências intergovernamentais. Sua estrutura representa o ISS – imposto sobre serviços - como à arrecadação local, e a cota-parte do ICMS como o valor agregado da riqueza produzida pelo município. O uso do ISS se deve ao fato dele ser o único imposto municipal que está efetivamente sujeito a fiscalização, sendo seu lançamento feito por declaração do contribuinte (TRISTÃO, 2003). Espera-se que quanto maior esse coeficiente maior o esforço fiscal do Município.

## PIB – Produto Interno Bruto

Essa variável representa a soma de todos os bens e serviços finais produzidos no município analisado para cada ano. O Produto Interno Bruto *per capita* como indicador de desenvolvimento possui uma insensibilidade ao fator de distribuição de renda, por outro lado, a evolução do índice indica o crescimento econômico da região (FREGA, 2005). Espera-se que o aumento do PIB proporcione uma melhoria no índice de desenvolvimento.

## 4.4 VARIÁVEIS DE CONTROLE

As variáveis de controles são fatores capazes de impactar na variável dependente, sendo, portanto, essenciais para isolar os efeitos que poderiam afetar as variáveis independentes de interesse (FALLER et al., 2017).

## Capital

As capitais estaduais possuem critérios diferenciados de participação em termos das transferências federais (STN, 2012), dessa forma espera-se que as capitais possuam um melhor desenvolvimento perante aos outros municípios.

## Região Metropolitana

O atual federalismo brasileiro não dá a devida importância ao fenômeno metropolitano. Segundo Mendes (1994) quando vários municípios vizinhos se fundem, como resultado do crescimento econômico, geram-se, principalmente, problemas de transporte e saneamento. Surge então a necessidade de investimento e de custeio em infra estrutura pública que será utilizada pelos moradores de vários municípios que integram a Região Metropolitana.

Nessas regiões nasce o conceito de “serviços comuns”, que são bens e serviços públicos cujo uso se dá pela população dos diversos municípios integrantes da região metropolitana. Assim, em cidades que se encontram que compõem região metropolitana espera-se que ocorra um menor desenvolvimento.

## Regiões do Brasil

Estudos achados em Mendes; Miranda e Cossio (2008) perceberam que critérios das transferências utilizados pela distribuição da cota-parte do ICMS, basicamente a riqueza gerada na região, beneficiariam desproporcionalmente alguns estados da região sul e sudeste e desfavoreceriam estados mais pobres, como os do nordeste e norte. Além disso, o critério de distribuição do Fundo de Participação Municipal, instituído pela União utiliza, primordialmente, critérios de população que causam distorções onde os municípios que são originalmente pobres recebem poucos recursos, enquanto municípios ricos acabam mais beneficiados.

## População

Esse é o fator que proporciona diretamente uma alta demanda. Quanto maior a população, maior a necessidade de serviços públicos locais (MENDES, 1994).



Tabela 4 - Maiores Populações

UF	Município	População 2013
SP	São Paulo	11.821.873
RJ	Rio de Janeiro	6.429.923
BA	Salvador	2.883.682
CE	Fortaleza	2.551.806
MG	Belo Horizonte	2.479.165
AM	Manaus	1.982.177
PR	Curitiba	1.848.946
PE	Recife	1.599.513
RS	Porto Alegre	1.467.816
PA	Belém	1.425.922
GO	Goiânia	1.393.575
SP	Guarulhos	1.299.249
SP	Campinas	1.144.862
MA	São Luís	1.053.922
RJ	São Gonçalo	1.025.507

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Comparabrazil.com, referente ao ano de 2013, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Todavia, não apenas a população absoluta que é indicativa da demanda por bens e serviços públicos, mas também a sua taxa de crescimento (MENDES, 1994). Deve, também, ser considerado o crescimento populacional, pois o crescimento exige do ente subnacional uma expansão da sua estrutura para provisão de serviços públicos (MENDES; MIRANDA; CÓSSIO, 2008).

Nesse trabalho a população foi estratificada de acordo com os critérios do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, conforme tabela abaixo.

Tabela 5 - Estrato populacional por número de habitantes

Estrato	População
1	< 5.000
2	5.000 10.000
3	10.000 20.000
4	20.000 50.000
5	50.000 100.000
6	100.000 500.000
7	> 500.000

## 4.5 MODELOS ECONOMÉTRICOS

A busca de um modelo para avaliar as políticas públicas para medir a eficácia da aplicação de recursos é efetuada por meio da análise das receitas disponíveis aos gestores públicos e a variação o Índice de Desenvolvimento Municipal.

Para testar esses impactos foram utilizados modelos de regressão múltipla.

Dessa forma organizaram-se as seguintes hipóteses:

***H<sub>1</sub>: Uma maior proporção entre a arrecadação própria em relação às receitas totais melhora o desenvolvimento da municipalidade.***

$$IFDM_{it} = \beta_0 + \beta_1 IAP_{it} + \beta_2 PIB_{it} + D_3 POP_{it} + D_4 Região PIB_{it} + D_5 Class_{it} + \varepsilon \quad (Equação 3)$$

Em que:

- IFDM é o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.
- IAP é o Indicador de Arrecadação Própria, formulado como a razão entre a receita própria pela receita total.
- PIB é o Produto Interno Bruto da municipalidade.
- POP é a divisão da população em sete estratos.
- Região é a unidade da federação na qual o município se encontra.
- Class é a classificação se o município é capital do estado ou está em uma área metropolitana.

***H<sub>2</sub>: Municípios com um maior esforço fiscal possuem um maior desenvolvimento.***

$$IFDM_{it} = \beta_0 + \beta_1 IEF_{it} + \beta_2 PIB_{it} + D_3 POP_{it} + D_4 Região PIB_{it} + D_5 Class_{it} + \varepsilon \quad (Equação 4)$$

Em que:

- IFDM é o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.
- IEF é o Índice de Esforço Fiscal formulado como a razão entre a receita gerada pelo imposto sobre serviços e pela cota-parte recebida do ICMS.
- PIB é o Produto Interno Bruto da municipalidade.

- POP é a divisão da população em sete estratos.
- Região é a unidade da federação na qual o município se encontra.
- Class é a classificação se o município é capital do estado ou está em uma área metropolitana.

***H<sub>3</sub>: Municípios que recebem maiores transferências possuem um desenvolvimento maior.***

$$IFDM_{it} = \beta_0 + \beta_1 RECT_{it} + \beta_2 PIB_{it} + D_3 POP_{it} + D_4 Região_{it} + D_5 Class_{it} + \varepsilon \quad (Equação 5)$$

Em que:

- IFDM é o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal.
- RECT é a receita de transferência incondicional recebida pelo município, sendo composta pela Cota-parte do ICMS e o FPM – Fundo de participação municipal.
- PIB é o Produto Interno Bruto da municipalidade.
- POP é a divisão da população em sete estratos.
- Região é a unidade da federação na qual o município se encontra.
- Class é a classificação se o município é capital do estado ou está em uma área metropolitana.

## 5. ANÁLISE DOS RESULTADOS

## 5.1 ESTATÍSTICA DESCRITIVA

A Tabela 6 mostra as estatísticas descritivas das variáveis utilizadas nesse trabalho. As primeiras informações em relação às variáveis IEF (Índice de Esforço Fiscal), IAP (Indicador de Arrecadação Própria) e PIB (Produto Interno Bruto Municipal per capita).

Os valores mínimos e máximos do PIB *per capita* ficaram em R\$ 209,45 - Nossa Senhora de Lourdes – SE - e R\$ 775.393,60 - Presidente Kennedy – ES -, o que indica uma discrepância significativa entre os municípios do Brasil.

Destaca-se ainda, que o IEF (Índice de Esforço Fiscal), que compreende a arrecadação do imposto sobre serviços sobre os valores recebidos a título da Cota-parte do ICMS, também apresentou uma variação de valor de 183,07.

Finalizando as análises descritivas da amostra, o IFDM apresenta menores valores nos municípios localizados na região Norte e Nordeste. Conforme observado Santa Luzia – BA com 0,16 e São Caetano do Sul – SP apresentando o maior índice de 0,89.

Tabela 6 - Estatísticas Descritivas das variáveis do modelo

	Média	Desvio Padrão	Curtose	Assimetria	Coef. de Variação	Mínimo	Máximo	p25	p50	p75
IFDMTot	0,6218	0,1199	2,5782	-0,3272	0,1928	0,1592	0,9234	0,5394	0,6336	0,7099
RECP	102,1577	167,9384	175,4030	8,5762	1,6439	0,4140	6.749,1450	24,4738	54,2564	116,3785
RECT	1.099,978	815,0473	14,8631	2,6122	0,7410	37,0634	12.203,56	584,5530	851,0422	1.324,529
IAP	0,0888	0,0989	11,4372	2,5383	1,1137	0,0010	0,8209	0,0264	0,0524	0,1122
IEF	0,1969	1,2210	16.986,22	123,2491	6,2025	0,0001	183,0722	0,0532	0,1127	0,2187
PIB	13.399,90	16.577,30	328,5135	11,7175	1,2371	209,4476	775.393,60	5.593,456	9.751,615	15.798,56

**Fonte:** Elaboração própria com dados obtidos na base do Comparabrazil.com referente aos anos de 2006 a 2013, totalizando 35.570 observações. Onde: IFDMTot é o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal; RECP são as receitas próprias arrecadadas pelos municípios *per capita*; RECT são as receitas incondicionais recebidas pelos municípios da união e estados *per capita*; IAP é o indicador de arrecadação própria (Receita própria/receita total); IEF é o esforço arrecadatário do município (ISS/Cota-parte ICMS); PIB é o Produto interno Bruto *per capita* do município.

Além da estatística descritiva, A Tabela 7, apresenta a correlação das variáveis independentes utilizadas no modelo.

Tabela 7- Correlação entre as variáveis independentes escalonadas

	IFDMTot	RECP	RECT	IAP	IEF	PIB
IFDMTot	1					
RECP	0,409***	1				
RECT	0,291***	0,190***	1			
IAP	0,458***	0,734***	-0,209***	1		
IEF	-0,0008	0,139***	-0,0521***	0,160***	1	
PIB	0,424***	0,488***	0,391***	0,286***	0,00972*	1

Notas: \* p<0.10, \*\*p<0.05, \*\*\* p<0.01 IFDMTot é o Índice de Desenvolvimento Firjan; RECT são as receitas incondicionais recebidas pelos municípios da união e estados *per capita*; IAP é o indicador de arrecadação própria (Receita própria/receita total); IEF é o esforço arrecadatário do município (ISS/Cota-parte ICMS); PIB é o Produto interno Bruto do município *per capita*;

Constata-se uma correlação entre as variáveis receita própria *per capita* e Indicador de Arrecadação Própria. Esse resultado é esperado, uma vez que o indicador contempla o uso da receita própria municipal.

Para analisar a existência de multicolinearidade do modelo foi utilizado o Fator de Variância Inflacionada (*Variance Inflation Factor* ou VIF), cujos valores para análise são apresentados na Tabela 8.

Tabela 8- Análise de multicolinearidade das variáveis

Variáveis	VIF	1/VIF
RECT	2,68	0,372647
IAP	2,11	0,474686
IEF	1,04	0,962974
PIB	1,59	0,630876
População IBGE		
5.000 10.000	2,23	0,448136
10.000 20.000	2,81	0,355884
20.000 50.000	3,01	0,332286
50.000 100.000	2,05	0,488525
100.000 500.000	2,21	0,451593
< 500.000	1,98	0,505191
<b>Região</b>		
Nordeste	3,54	0,2825
Norte	1,74	0,574939
Sudeste	3,45	0,290246
Sul	3,08	0,325147
<b>Tipo Município</b>		
Capital	1,67	0,597969
Metropolitana	1,11	0,900041
<b>VIF Médio</b>	<b>2,27</b>	

RECT são as receitas incondicionais recebidas pelos municípios da união e estados per capita; IAP é o indicador de arrecadação própria (Receita própria/receita total); IEF é o esforço arrecadatório do município (ISS/Cota-parte ICMS); PIB é o Produto interno Bruto do município per capita; Faixa Populacional são sete estratificações da população municipal conforme métrica utilizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Região é em qual região do Brasil a cidade se encontra; Classificação é se o município é ou não capital do estado, se ele faz parte de uma região metropolitana ou não possui essas características.

Os resultados demonstram que não há nenhum valor superior à 4, indicando inexistência de problemas de multicolinearidade. Conforme se observa o maior valor de VIF foi de 3,45, obtido pela variável Região Sudeste.

A Tabela 9 apresenta os resultados das regressões para a análise da relação do desenvolvimento municipal com os indicadores de receita.

Tabela 9- Regressão para o Índice de Desenvolvimento Municipal

Variáveis	(Modelo 1) IFDMTot	(Modelo 2) IFDMTot	(Modelo 3) IFDMTot	(Modelo 4) IFDMTot
Constante	0,502*** (485,2)	0,502*** (234,2)	0,531*** (233,4)	0,531*** (233,6)
RECT	4,85e-05*** (68,16)	4,88e-05*** (49,65)	3,42e-05*** (41,64)	3,41e-05*** (41,45)
IAP	0,598*** (104,9)	0,572*** (83,94)	0,329*** (55,01)	0,327*** (54,43)
IEF	-0,00629*** (-15,22)	-0,00612*** (-14,89)	-0,00218*** (-6,387)	-0,00220*** (-6,437)
PIB <i>per capita</i>	1,12e-06*** (31,40)	1,11e-06*** (29,76)	7,41e-07*** (23,85)	7,44e-07*** (23,96)
População:				
5,000 10,000		0,00840*** (4,671)	0,0136*** (9,119)	0,0135*** (9,055)
10,000 20,000		-0,00387** (-2,044)	0,0197*** (12,42)	0,0197*** (12,39)
20,000 50,000		-0,00716*** (-3,405)	0,0309*** (17,40)	0,0309*** (17,38)
50,000 100,000		0,0197*** (7,058)	0,0680*** (28,86)	0,0679*** (28,74)
100,000 500,000		0,0326*** (10,00)	0,0822*** (29,99)	0,0803*** (28,85)
> 500,000		-0,0273*** (-4,259)	0,0727*** (13,53)	0,0482*** (7,426)
Região:				
Nordeste			-0,0881*** (-51,20)	-0,0883*** (-51,31)
Norte			-0,101*** (-45,64)	-0,102*** (-46,00)
Sudeste			0,0324*** (20,10)	0,0327*** (20,31)
Sul			0,0463*** (27,86)	0,0464*** (27,91)
Classificação:				
Capital				0,0471*** (6,718)
Metropolitana				0,00255 (1,453)
Observações	35,570	35,570	35,570	35,570
R-quadrado	0,388	0,395	0,586	0,586
r2	0,388	0,395	0,586	0,586
r2_ajustado	0,388	0,395	0,585	0,586
F	5633	2321	3589	3147

Nota: \*\*\* p<0,01, \*\* p<0,05, \* p<0,1, RECT são as receitas incondicionais recebidas pelos municípios da união e estados per capita; IAP é o indicador de arrecadação própria (Receita própria/receita total); IEF é o esforço arrecadatório do município (ISS/Cota-parte ICMS); PIB é o Produto interno Bruto do município per capita; Faixa Populacional são sete estratificações da população municipal conforme métrica utilizada pelo IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; Região é em qual região do Brasil a cidade se encontra; Classificação é se o município é ou não capital do estado, se ele faz parte de uma região metropolitana ou não possui essas características,



Conforme as teorias tradicionais do federalismo fiscal, as transferências intergovernamentais devem ser utilizadas para reduzir as desigualdades socioeconômicas.

Realizou-se uma análise em modelos em que foram acrescentadas variáveis de controle para examinar o impacto no estudo.

Observando o modelo 4 na tabela 9, embora apresente uma relação positiva entre as Receitas de Transferências (RCET) e o Índice de Desenvolvimento Municipal (IFDMTot), percebe-se que o valor não é muito significativo se comprado ao Indicador de Arrecadação Própria (IAP), questionando se os critérios de rateio tanto por parte da União como dos estados estão favorecendo, preferencialmente, os municípios menos desenvolvidos.

Observa-se que a variável IAP (Indicador de Arrecadação Própria) apresentou relação positiva de 0,327 com o Índice de Desenvolvimento Municipal. Dessa forma, indica-se a importância da arrecadação própria na composição da receita municipal para um melhor desenvolvimento local.

Cabe salientar a relação negativa entre o IEF – Índice de Esforço Fiscal – com o desenvolvimento, em que municípios que procuram realizar uma maior fiscalização *a posteriori* de sua principal receita própria, o Imposto Sobre Serviços, não afetariam positivamente o desenvolvimento.

Destaca-se ainda, municípios com população entre 100.000 e 500.000 habitantes possuem uma tendência positiva de desenvolvimento em relação aos municípios de populações menores.

Os municípios localizados nos estados do Sul e Sudeste também apresentaram uma relação positiva com o IFDM, evidenciando as diferenças regionais e a concentração da atividade econômica na parte austral do país.

Observa-se, ainda, que caso o município seja a capital do estado, esse apresenta uma relação positiva em termos de qualidade de vida do que as demais cidades da federação.

Nesse sentido, os resultados confirmam a existência de disparidades de desenvolvimento econômico no Brasil em que as cidades mais populosas dos principais centros urbanos detêm melhores índices de desenvolvimento.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Em um regime federalista em que existem diversas unidades subnacionais autônomas, é necessário que elas possuam recursos para fornecer bens e serviços a sua população. Esse estudo instigou os efeitos da composição das finanças no desenvolvimento municipal brasileiro.

Conforme observado, houve um crescimento significativo tanto das receitas próprias quanto das transferências durante o período de estudo, 2006 a 2013.

Dessa forma, foram observados os impactos da arrecadação própria, das transferências e do esforço de fiscalização realizada pelo município.

Com relação às receitas próprias, fica destacada a importância para unidade subnacional em que, conforme o estudo, apresentaram uma relação positiva com o desenvolvimento municipal. O que confirma com a teoria da federação, em que o ente com mais autonomia financeira atinge melhores índices de desenvolvimento.

Quanto às transferências recebidas ficou evidenciado que, apesar destas possuírem uma relação positiva com o IFDM (Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal), seus resultados não necessariamente estão produzindo efeitos no desenvolvimento local.

Ou seja, o estudo indica que o modelo de transferência não produz de forma adequada os resultados necessários para compensar as diferenças regionais. O que corrobora com o estudo de Mendes (1994) que indica que os critérios de distribuição financeira poderiam ser revistos a fim de melhorar a equalização das diferenças econômicas do país.

No caso da fiscalização tributária foi observado que um maior esforço na fiscalização não, necessariamente, melhora o desenvolvimento municipal. Essa apresentou uma relação negativa, que pode ter ocorrido devido ao fato que o valor

recuperado pela fiscalização não seja, em valores absolutos, significativo para aumentar a arrecadação total.

Nesse trabalho se procurou realizar uma pesquisa compreendendo a totalidade dos municípios brasileiros. Apesar de constar com uma base de dados bastante vasta, a falta de dados das cidades de menor porte foi uma limitação ao estudo, principalmente nas regiões Norte e Nordeste.

Para pesquisas futuras, sugere-se que sejam usadas novas formas de se mensurar como as políticas públicas que impactariam no desenvolvimento local, Analisando como as escolhas dos governantes ou os benefícios fiscais concedidos a empresas impactariam o desenvolvimento da população que vive no local.

## REFERÊNCIAS

AGHÓN, G. E. **Descentralización fiscal: marco conceptual**.1997.

ARAÚJO, G. **Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, v. 28, n. 2. 2012.

ARAÚJO, G. **Federalismo cooperativo e arranjos de desenvolvimento da educação: o atalho silencioso do empresariado para a definição e regulamentação do regime de cooperação**. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, v. 28, n. 2, 2012.

ARRETCHE, M. T. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas**. Revista brasileira de ciências sociais, v. 11, n. 31, p. 44–66, 1996.

BARDHAN, P.; MOOKHERJEE, D., **Decentralization and Local Governance in Developing Countries: a Comparative perspective**. eds., Cambridge, MA, MIT Press, 2006. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=758385>> . Acesso em 12 mar. 2017

BASILIO, Paulo Cezar. **Município: autonomia, orçamento e repartição de competências federativas**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3569, 9 abr. 2013. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/24154>>. Acesso em: 2 mar. 2017.

BERCOVICI, G. **A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro**. Revista de Direito Sanitário, v. 3, n. 1, p. 13–28, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 1 jan. 1967. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 21 jun. 2017

BROSE, M. **Descentralização e good government: como aperfeiçoar o desempenho dos governos locais?** Revista do Serviço Público, v. 53, n. 3, p. 95–138, 2014.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência e política** 10 ed. Rio de Janeiro, 2008.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional** São Paulo, Malheiros, 2014.

COMPARA Brasil. Disponível em: <<http://www.comparabrasil.com.br>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

COSSÍO, F. A. B. **Disparidades econômicas inter-regionais, capacidade de obtenção de recursos tributários, esforço fiscal e gasto público no federalismo brasileiro**. Rio de Janeiro: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. 1998.

COSSIO, F. A. B. **Comportamento fiscal dos governos estaduais brasileiros: determinantes políticos e efeitos sobre o bem-estar dos seus estados**. Brasília, Editora da UnB, 63 p. Finanças Públicas – V Prêmio do Tesouro Nacional, 2000.

COSSIO, F. A. B. **Ensaio sobre federalismo fiscal no Brasil**. PUC-Rio, 2002. Disponível em: < [http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/3712/3712\\_1.PDF](http://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/3712/3712_1.PDF) >. Acesso em 20 jun. 2017.

FAGUET, Jean-Paul, **Decentralizing Bolivia: Local Government in the Jungle**. LSE Development Studies Institute Working Paper No. 05-60, 2006.

FALLER, R. L.; DA CUNHA, C. M. P.; NETO, A. S.; NOVAES, P. V. G. **Ciclo de vida das empresas e o retorno anormal das ações: um estudo empírico no mercado acionário brasileiro**. 2017.

FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

FREGA, Jose Roberto. **A Teoria da Agência: uma visão crítica de sua aplicabilidade ao poder público**. In: Anais do XVII Congresso Latino-Americano de estratégia. Itapema, 2004.

GIROLDO, C. N.; KEMPFER, M. **Autonomia municipal e o federalismo fiscal brasileiro**. Revista do Direito Público, v. 7, n. 3, p. 3–20, 2012.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 2 jan. 2017.

KHAIR, Amir Antônio; VIGNOLI, Francisco Humberto. **Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal**. São Paulo: EAESP, 2000.

LOVATO, Luiz Gustavo. **Federalismo e federalismo fiscal: controvérsias sobre o sistema brasileiro de desenvolvimento regional**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 11, n. 1003, 31 mar. 2006.

MARTONE, C. L.; et al. **Uma Proposta de Reforma Fiscal para o Brasil**. São Paulo: FIPE, 1994

MASSARDI, Wellington de Oliveira. **Esforço fiscal e desempenho socioeconômico dos municípios mineiros** – dissertação de mestrado – Viçosa: UFV, 2014.

MENDES, M., MIRANDA, R. B. de, COSSIO, F. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**, Consultoria Legislativa do Senado Federal, - texto para Discussão 40 -, Abril. 2008.

MENDES, M. J. **Proposta para um novo federalismo fiscal: novos critérios de distribuição para o FPM e criação do Fundo de Participação das Regiões Metropolitanas**. Banco Central do Brasil (DIPOM), Brasília, 1994.

MENDES, M., MIRANDA, R. B. de, COSSIO, F. **Transferências intergovernamentais no Brasil: diagnóstico e proposta de reforma**, Consultoria Legislativa do Senado Federal, Texto para Discussão 40, Abril. 2008.

PRADO, S. **A questão fiscal na federação brasileira: diagnóstico e alternativas**. São Paulo: Unicamp, 2007.

MOUTINHO, J. DA A. **Transferências voluntárias da União para municípios brasileiros: mapeamento do cenário nacional**. Revista de Administração Pública, v. 50, n. 1, 2016.

MUSGRAVE, R. A. **Teoria das finanças públicas: um estudo de economia governamental**. 1. Volume. São Paulo: Atlas, 1976

NAZARETH, M. S.; LÍRIO, V. S. **Federalismo fiscal de segunda geração: fundamentos teóricos e proposição política**. Perspectiva Econômica, v. 12, n. 1. doi: 10.4013/pe.2016.121.02, 2016.

NAZARETH, P. **Mudanças recentes nos padrões de financiamento dos gastos municipais no Brasil – o caso dos municípios do Estado do Rio de Janeiro**. Apresentado no “X Congreso Internacional del CLAD”, Santiago do Chile, out. 2007.

OATES, W.E. 2005. **Towards a second-generation theory of fiscal federalism. International Tax and Public Finance.** Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1007/s10797-005-1619-9>>. Acesso em: 21 jun. 2017.

OATES, W. E. **Studies in fiscal federalism: economists of the twentieth century.** England, 1991.

OLIVEIRA, M. A. DE. **Transferências federais e equilíbrio federativo: um estudo da evolução dos estados e DF brasileiros no período de 2007-2014,** 2016.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro.** 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008

ORAIR, R. O.; ALENCAR, A. A. **Esforço fiscal dos municípios: indicadores de condicionalidades para o sistema de transferências intergovernamentais.** Monografia premiada do Tesouro Nacional, Brasília, 2010.

PACHECO, M. J. J.; OTHERS. **Emendas constitucionais e descentralização fiscal: evolução e interferências na autonomia financeira dos municípios.** 2015. Disponível em: <[://www.locus.ufv.br/handle/123456789/7582](http://www.locus.ufv.br/handle/123456789/7582)>. Acesso em: 21 jun. 2017.

PAIVA, Valfredo. **TRIBUTAÇÃO, ARRECADAÇÃO E POLÍTICA FISCAL – UM ESTUDO DE CASO: O Programa de Modernização da Administração Tributária do Município de Vitória.** – dissertação de mestrado – Vitória: Fucape, 2005.

PINTO MIRANDA, R. L.; RODRIGUES DE OLIVEIRA, E. **Federalismo fiscal e municipalização: uma releitura da trajetória do Brasil.** Gestão & Regionalidade, v. 26, n. 77. 2017.

PRADO, Sérgio Roberto Rios et al. **A partilha de recursos na federação brasileira.** São Paulo: FUNDAP; Brasília: IPEA, 2003.



PRADO, Sérgio. **Equalização e Federalismo Fiscal: uma análise comparada**. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, 2006.

PRADO, Sérgio. **Distribuição intergovernamental de recursos na federação brasileira**. Rio de Janeiro, 2017.

PRUD'HOMME, R.; SHAH, A. **Centralization v. decentralization: the devil is in the details. Fiscal Federalism in the MERCOSUR: The Challenges of Regional Integration Conference**, Porto Alegre, Brazil, 2002.

PRUD'HOMME, R. **On the dangers of decentralization**. The World Bank Research Observer, Oxford, v. 10, n. 2, p. 201-210, Aug 1995. Disponível em: <<http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P>>. Acesso em: 11 jul. 2017.

PRUD'HOMME, R.; SHAH, A. **Centralization v. decentralization: the devil is in the details**. 2002.

PRUD'HOMME, R.; SHAH, A. **Centralização versus descentralização: o diabo está nos detalhes**. 2002.

REZENDE, F. **Desafios do Federalismo Fiscal**. Rio de Janeiro: FGV Editora,

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE FILHO, S. **A Equalização Fiscal na distribuição de Cota-Parte do ICMS no Estado do Espírito Santo**. Universidade Federal do Espírito Santo. 2015.

REZENDE, Fernando Antônio; OLIVEIRA, Fabrício Augusto de (Orgs.). **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária**. Rio de Janeiro: Fundação K. Adenauer, 2003. p. 41-126.

REZENDE, F.; OLIVEIRA, F. A. (Org.). **Federalismo e integração econômica regional: desafios para o Mercosul**. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

REZENDE, Fernando. **Finanças Públicas**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2001.

REZENDE, Aline Martins Ribeiro Tavares, Ricardo CARNEIRO; João Victor Silveira  
REZENDE **Federalismo fiscal e crise das finanças públicas no Brasil: uma análise de indicadores fiscais nos estados de 2007 a 2012**  
Autoria: EnANPAD, 2014.

SECRETARIA do Tesouro Nacional - STN. **O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais legais**. Brasília, 2012.

SLOMSKY. V. **Manual de Contabilidade Pública: um enfoque na contabilidade municipal, de acordo com a lei da responsabilidade fiscal São Paulo**. Atlas, 2001.

SOARES, M. M. **Federation, democracy and political institutions**. Lua Nova: Revista de Cultura e Política, n. 44, p. 137–163, 1998.

SOUZA, Celina Maria de, **Constitutional Engineering in Brazil: The Politics of Federalism and Decentralization**. New York, St. Martin's Press, 1997, PP.11-14

SILVA, Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 2000

SILVA, Vera Martins da. Os **Municípios Paulistas e o Federalismo Fiscal Brasileiro**. São Paulo: IMESP; CEPAM, 1995.

TEIXEIRA, Hélio Janny; SANTANA, Solange Maria. **Remodelando a Gestão Pública**, 1994.

TRISTÃO, J. A. M. **A Administração Tributária dos Municípios Brasileiros:**

**uma avaliação do desempenho da arrecadação.**, 2003. Disponível em: <://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/2568>. Acesso em: 19 jun. 2017.

VARGAS, N. C. **A descentralização e as teorias do Federalismo Fiscal.** Ensaaios FEE, v. 32, n. 1., 2011.

VIANA, Ana Luiza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas.** RAP. Rio de Janeiro (30)2: 5-43. MAR/ABR., 1996.

WEINGAST, B.R. **Second generation fiscal federalism: The implications of fiscal incentives.** Journal of Urban Economics, 65(3):279-293., 2009.

WEINGAST, B.R. **Second generation fiscal federalism: Political aspects of decentralization and economic development.** World Development, 53:14-25., 2014.

WORLD BANK. **Brazil: the challenge of municipal sector development in 1990s.** , 2v. sl., 1992.